

Quotidiano del Sole 24 Ore

Edilizia e Territorio

Stampa

Chiudi

21 Mar 2016

Nuovo Codice, con le commissioni giudicatrici esterne rischio esplosione dei costi di gara

Giuseppe Latour

Rischio esplosione dei costi di gara con le nuove regole sulle commissioni giudicatrici. La polemica è rimasta sottotraccia nelle scorse settimane, ma a farla riemergere con forza ha pensato il presidente Anac Raffaele Cantone, nel corso della sua audizione in Parlamento. Il Codice appalti prevede che i commissari esterni, inseriti negli elenchi dell'Anticorruzione, vadano remunerati. Usarli per tutte le gare comporterebbe allora oneri pesanti, tanto che alcune grandi stazioni appaltanti hanno già protestato: lo stesso Cantone ha fatto riferimento a osservazioni in questo senso di Anas e Consip. Il decreto, quindi, individua una scappatoia: usare le commissioni esterne solo per il soprasoglia, la parte residuale del mercato (circa il 20% in numero). Per le altre gare si farà ricorso alle commissioni interne.

Una soluzione che non piace all'Authority e che, in sede di pareri, è ad alto rischio di ritocco. Intanto, si apre la seconda settimana di lavori parlamentari: l'appuntamento chiave è l'audizione del ministro delle Infrastrutture, Graziano Delrio, fissata per mercoledì pomeriggio.

La questione viene affrontata all'articolo 77 del Codice. Qui si legge che per le aggiudicazioni con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa le valutazioni andranno affidate a una commissione giudicatrice, composta da esperti: dovrà essere composta da un numero dispari di persone, non superiori a cinque. I commissari saranno scelti tra gli esperti iscritti negli albi dell'Anac, attraverso un sorteggio pubblico. Non sempre, però: la stazione appaltante, in caso di affidamenti sotto la soglia comunitaria (5,2 milioni per i lavori), può scegliere di nominare componenti scelti al suo interno. E potrà farlo anche in un secondo caso: le procedure di non particolare complessità.

Ricapitolando, allora, il Codice ha fissato una (doppia) scappatoia che depotenzia in maniera consistente la regola generale che avrebbe voluto tutto nelle mani dei commissari con il bollino dell'Anac. Poste queste due eccezioni, gran parte del mercato utilizzerà le commissioni individuate al suo interno. La scelta, che non ha nessun fondamento nella delega, ha una paternità ben precisa: alcune grandi stazioni appaltanti hanno chiesto di ammorbidire la norma. Tra queste, come riferito dallo stesso Cantone, ci sono Consip e Anac.

Il motivo è, principalmente, legato ai costi. "Le spese relative alla commissione - si legge nel Codice - sono inserite nel quadro economico dell'intervento tra le somme a disposizione della stazione appaltante". La Pa, quindi, dovrà pagare i commissari esterni, nell'ambito di paletti tariffari prefissati dal ministero dell'Economia. Ai dipendenti pubblici, invece, "non spetta alcun compenso, se appartenenti alla stazione appaltante". Quindi, le commissioni interne lavorano gratis. A questo problema finanziario, si somma anche una considerazione legata alla

qualificazione: alle grandi stazioni appaltanti andrebbe riconosciuta la possibilità di utilizzare le proprie commissioni, per ragioni di efficienza.

Su queste scelte, però, pendono i dubbi di Cantone. In questo modo, infatti, le commissioni Anac sarebbero di fatto relegate in un angolo. Il sottosoglia ingloba un terzo del mercato in valore e circa l'80% del numero di bandi di lavori. Escludendolo, si getta una pesante ombra sulla scelta, fatta dal Codice, di dare un ruolo centrale all'offerta economicamente più vantaggiosa. Senza contare che le commissioni interne alle stazioni appaltanti sarebbero, in molti casi, ad alto rischio di corruzione. "La scelta di dare centralità all'offerta economicamente più vantaggiosa non può prescindere da un meccanismo trasparente di selezione dei commissari esterni", è il ragionamento di Cantone.

Questi dubbi, come molte altre osservazioni che stanno venendo fuori in queste ore, entreranno nel parere unico che le commissioni Ambiente della Camera e Lavori pubblici del Senato stanno preparando in questi giorni. La scorsa settimana è servita a raccogliere i dossier dei diversi soggetti interessati e ad ascoltare l'audizione del presidente Anac. Questa settimana ruoterà attorno all'audizione del ministro delle Infrastrutture, Graziano Delrio che sarà ascoltato mercoledì pomeriggio. Ascoltato il ministro, la fase di raccolta delle osservazioni sarà conclusa e i due relatori, Raffaella Mariani e Stefano Esposito potranno procedere alla scrittura materiale del parere, che sarà approvato probabilmente già per fine marzo. E che, da quello che sta emergendo in questi giorni, sarà parecchio voluminoso.

P.I. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved

Quotidiano del Sole 24 Ore

Edilizia e Territorio

Stampa

Chiudi

21 Mar 2016

Nuovo Codice/2. Avvalimento: l'ente appaltante può vietarlo per alcuni «compiti essenziali» indicati nel bando

Roberto Mangani

Il Decreto di riforma dedica alla disciplina dell'avvalimento il solo articolo 89, con alcune disposizioni che introducono significativi cambiamenti.

In alcuni casi le modifiche e gli aggiustamenti sono legati alla necessità di adeguamento ai più generali cambiamenti del sistema complessivamente considerato. In questa logica vanno lette, ad esempio, le nuove disposizioni in tema di dimostrazione dei requisiti da parte dell'impresa ausiliaria o di esclusione della stessa dalle gare.

Maggiormente significative, anche se circoscritte, sono invece le modifiche relative alle limitazioni di utilizzo dell'istituto, alle modalità di prova della messa a disposizione delle risorse e dei mezzi da parte dell'impresa ausiliaria a favore dell'impresa principale e alle verifiche da svolgere in fase esecutiva in merito all'effettivo impiego di tali risorse e mezzi.

Per alcune delle modifiche introdotte relative ai limiti generali e specifici per l'utilizzo dell'avvalimento, il Decreto riproduce in maniera pressoché identica le corrispondenti disposizioni contenute nella direttiva comunitaria, senza peraltro offrire alcuna chiave di lettura delle stesse. Per quelle inerenti le verifiche da svolgere in fase esecutiva il legislatore delegato ha invece dato puntuale applicazione alle indicazioni riportate nella legge delega.

UTILIZZO IN RELAZIONE ALLA QUALIFICAZIONE RINVIATO ALLE LINEE GUIDA ANAC

In linea generale va evidenziato che, rispetto alla disciplina ad oggi vigente, non sono più presenti le specifiche disposizioni - in realtà molto ridotte - relative alle modalità di utilizzo dell'avvalimento in relazione ai sistemi di qualificazione, attualmente contenute nell'articolo 50 del D.lgs. 163/2006. Si tratta in realtà di una diversità più formale che sostanziale, considerato che è comunque previsto che in sede di definizione del sistema di qualificazione dei lavori l'ANAC, nel dettare le relative linee guida, debba stabilire anche "i casi e le modalità di avvalimento". In sostanza la definizione delle modalità di utilizzo dell'istituto in relazione al sistema di qualificazione dei lavori viene eliminata dalla normativa primaria per essere rinviata all'attività regolatoria dell'ANAC.

La disciplina dell'avvalimento contenuta nel Decreto di riforma si concentra quindi sul ricorso all'istituto in relazione alla singola gara; l'analisi di tale disciplina va condotta anche attraverso un raffronto con le disposizioni ad oggi contenute nell'articolo 49 del D.lgs. 163 al fine di evidenziare da un lato le principali novità e dall'altro gli elementi di continuità.

I LIMITI ALL'UTILIZZO DELL'AVVALIMENTO: FACOLTÀ' DELLE STAZIONI APPALTANTI DI ESCLUDERLO

Una delle novità più rilevanti riguarda la facoltà che viene riconosciuta alle stazioni appaltanti di escludere in determinati casi il ricorso all'avvalimento. Il comma 4 dell'articolo 89 stabilisce infatti che per gli appalti di lavori e servizi, nonché per le operazioni di posa in opera e

installazione nell'ambito di un appalto di fornitura, le stazioni appaltanti possono prevedere nei documenti di gara che taluni "compiti essenziali" debbano essere svolti direttamente dall'offerente. Nonostante la norma faccia riferimento alla svolgimento di determinati compiti e quindi alla fase esecutiva dell'appalto, il suo inserimento nella disciplina dell'avvalimento sta a significare che l'offerente deve possedere in proprio la qualificazione relativa ai suddetti compiti, non essendo quindi ammessa la possibilità che si avvalga di un'impresa ausiliaria, ricorrendo ai requisiti della stessa.

La norma riproduce in maniera testuale la previsione contenuta nella Direttiva UE 2014/24 (articolo 63, comma 2). Non viene tuttavia offerta alcuna chiave interpretativa per identificare quali possano essere i "compiti essenziali" per i quali si può precludere il ricorso all'avvalimento e la conseguente esecuzione da parte dell'impresa ausiliaria. Specie per i lavori, caratterizzati da una unitarietà di esecuzione, non appare agevole individuare "compiti essenziali" che possano essere scorporati dall'insieme complessivo delle prestazioni per sancirne l'obbligo di esecuzione diretta da parte dell'appaltatore principale.

Occorrerà verificare se qualche indicazione sul punto verrà offerta dalle linee guida che saranno emanate dall'ANAC. Almeno fino a tale momento, l'onere di individuare tali "compiti essenziali" è destinato a gravare sulle singole stazioni appaltanti, che ne dovranno comunque dare preventiva evidenza nei documenti di gara.

LIMITI SPECIFICI ALL'UTILIZZO DELL'AVVALIMENTO: NO PER I LAVORI SUPER-SPECIALISTICI

Accanto a questa limitazione di carattere generale vi sono poi altri due limiti specifici all'utilizzo dell'avvalimento. Il primo consiste nel divieto di ricorrervi al fine di soddisfare l'iscrizione all'albo nazionale dei gestori ambientali di cui all'articolo 212 del D.lgs. 152/2006 (comma 10). Tale divieto – peraltro già previsto nella disciplina vigente – comporta quindi che i soggetti che partecipano alle gare per le quali è richiesta tale iscrizione devono necessariamente possederla in proprio.

Il secondo limite è invece contenuto nel comma 11 e rappresenta una novità rispetto alla disciplina vigente. Esso riguarda i lavori di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica inseriti nell'ambito di un appalto più complesso, qualora il loro valore sia superiore al 15 % dell'importo totale dei lavori. Si tratta delle strutture, impianti e opere speciali (comunemente definite opere superspecialistiche) la cui concreta individuazione è rinviata a un decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, da emanarsi sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. Per queste opere che superano la soglia del 15% sopra indicata non è ammesso il ricorso all'avvalimento. Questa limitazione, a differenza della precedente, non è rimessa alla scelta discrezionale del singolo ente appaltante, trattandosi di un divieto assoluto esplicitamente fissato dalla norma. Si deve ritenere che fino all'emanazione del decreto ministeriale l'indicazione di tali opere possa essere operata in autonomia dall'ente appaltante, che peraltro potrà fare riferimento – almeno come criterio interpretativo – all'individuazione di tali opere oggi contenuta, sia pure ad altri fini, nell'articolo 107, comma 2 del DPR 207/2010.

I REQUISITI OGGETTO DI AVVALIMENTO

Sotto questo profilo viene confermato il principio generale – peraltro di derivazione comunitaria – secondo cui possono essere oggetto di avvalimento tutti i requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico e professionale (comma 1).

Si tratta dei tradizionali requisiti di qualificazione puntualmente elencati all'articolo 83 del Decreto di riforma. Rispetto alla disciplina vigente non è esplicitamente indicata, quale requisito oggetto di possibile avvalimento, l'attestazione SOA. Si tratta però di una diversità più formale che sostanziale, posto che nell'ambito dei requisiti elencati all'articolo 83, cui il comma 1 fa riferimento al fine di delimitare l'ambito di operatività dell'avvalimento, è esplicitamente ricompresa l'attestazione SOA.

Una novità sostanziale, contenuta sempre al comma 1, riguarda invece i due requisiti relativi ai titoli di studio e professionali e alle "esperienze professionali pertinenti". Per essi il ricorso all'avvalimento è ammesso solo a condizione che l'impresa ausiliaria esegua direttamente i lavori o i servizi per i quali tali requisiti sono richiesti.

Anche in questo caso la norma riproduce pedissequamente una corrispondente previsione contenuta nella Direttiva comunitaria (articolo 63, comma 1). La trasposizione operata senza alcuna integrazione chiarificatrice lascia peraltro aperto il problema di dare alla stessa un significato concreto e di delinearne l'effettiva ricaduta operativa.

Non è infatti agevole interpretare la condizione che subordina la possibilità di ricorrere all'avvalimento dei requisiti indicati al fatto che le relative prestazioni siano eseguite direttamente dall'impresa ausiliaria. Posto che il successivo comma 6 dell'articolo 89 pone un divieto generale – applicabile come tale all'avvalimento di qualunque requisito – per l'impresa ausiliaria di avvalersi a sua volta un altro soggetto (nel senso che la stessa non può utilizzare i requisiti di un terzo soggetto ai fini della qualificazione), si deve ritenere che lo specifico divieto sancito per i due requisiti indicati vada riferito non alla fase della qualificazione ma a quella più propriamente esecutiva. Ciò dovrebbe significare che l'impresa ausiliaria non potrà subaffidare le prestazioni cui si riferiscono i requisiti oggetto di prestito.

Peraltro, mentre questa chiave interpretativa può avere una lettura relativamente agevole per il requisito dei titoli di studio e professionali, più complessa si presenta la situazione in relazione al requisito delle "esperienze professionali pertinenti". Nel primo caso si potrebbe infatti ritenere che se l'impresa principale si qualifica attraverso i titoli di studio e professionali posseduti da soggetti che operano nell'impresa ausiliaria, tali soggetti dovranno svolgere in prima persona le relative prestazioni. Al contrario, è tutto da approfondire l'obbligo di eseguire direttamente le prestazioni collegate alle "esperienze professionali pertinenti", anche in relazione alla difficoltà di inquadrare correttamente i caratteri di tale requisito.

Va infine segnalato che non sembra aver trovato spazio l'indicazione contenuta nella legge delega secondo cui l'avvalimento non doveva considerarsi consentito ai fini della dimostrazione del "possesso della qualificazione e dell'esperienza tecnica e professionale necessarie per eseguire le prestazioni da affidare". E ciò a testimonianza dell'estrema difficoltà di tradurre questa indicazione in norme puntuali, posto che la stessa sembra negare alla radice la funzione stessa dell'avvalimento, che è proprio quella di utilizzare i requisiti di un altro soggetto ai fini della qualificazione.

LA PROVA DELLA DISPONIBILITÀ DEI MEZZI E RISORSE DELL'IMPRESA AUSILIARIA

Sul punto la previsione, contenuta nel comma 1, è molto scarna. E' infatti semplicemente stabilito che l'impresa principale che si avvale dell'impresa ausiliaria deve dimostrare alla stazione appaltante l'effettiva disponibilità dei mezzi necessari che fanno capo a quest'ultima.

Vengono quindi meno le previsioni più dettagliate ad oggi contenute nel comma 1 dell'articolo 49 del D.lgs. 163, in base alle quali da un lato l'impresa ausiliaria deve fornire una dichiarazione con la quale si impegna nei confronti dell'impresa principale e della stazione appaltante a mettere a disposizione le proprie risorse per tutta la durata dell'appalto; dall'altro, l'impresa principale deve fornire copia del contratto attraverso cui avviene tale messa a disposizione (il così detto contratto di avvalimento).

Venendo meno queste previsioni specifiche e considerata la formulazione generica utilizzata nel Decreto si deve ritenere che le modalità attraverso cui l'impresa principale deve dimostrare l'effettiva disponibilità dei mezzi e delle risorse dell'impresa ausiliaria debbano essere indicate dalla stazione appaltante nel bando di gara. La soluzione più ragionevole è che debba essere fornita copia del contratto di avvalimento che – anche alla luce degli indirizzi giurisprudenziali che sono maturati sul punto – deve avere un contenuto dettagliato, indicando puntualmente le risorse e i mezzi messi a disposizione dell'impresa ausiliaria. Sulla necessità che il contratto di avvalimento abbia un contenuto dettagliato vi era peraltro un'esplicita indicazione nel criterio di

delega, che non è stata recepita nelle disposizioni del Decreto delegato.

I REQUISITI DELL'IMPRESA AUSILIARIA

In base alla previsione del comma 3 la stazione appaltante deve verificare il possesso da parte dell'impresa ausiliaria dei requisiti generali e speciali. Il mancato possesso di tali requisiti, tuttavia, non comporta l'automatica esclusione del concorrente che ha fatto ricorso all'avvalimento, bensì l'obbligo a carico dello stesso di sostituzione dell'impresa ausiliaria con altra idonea.

Con una previsione di difficile interpretazione - frutto anche in questo caso della trasposizione, con qualche modifica, di una corrispondente disposizione contenuta nella direttiva comunitaria - è infine precisato che la sostituzione dell'impresa ausiliaria può essere richiesta, dandone preventiva evidenza nel bando, anche qualora sussistano motivi non obbligatori di esclusione, purché si tratti di requisiti tecnici. Si tratta di una formulazione difficile da decifrare, anche considerando che il Decreto di riforma non contempla la categoria dei motivi non obbligatori di esclusione, prevedendo solo le ordinarie cause (obbligatorie) di esclusione dalle gare.

NOVITÀ: LE VERIFICHE IN FASE ESECUTIVA

Totalmente innovativa la previsione contenuta nel comma 9, che nasce da un'esplicita indicazione contenuta nella legge delega. Viene precisato che la stazione appaltante effettua delle verifiche in corso di esecuzione al fine di accertare sia che l'impresa ausiliaria possieda i requisiti e le risorse nel periodo di durata dell'appalto, sia che la stessa svolga effettivamente, attraverso le proprie risorse umane e strumentali, le prestazioni di sua competenza, in adempimento degli obblighi derivanti dal contratto di avvalimento.

La norma ha l'evidente finalità di dare una effettiva portata operativa all'avvalimento, attraverso l'introduzione di un meccanismo che mira a rafforzare la corrispondenza tra fase della qualificazione e fase dell'esecuzione. In sostanza, si vuole garantire, in una logica di trasparenza e di efficacia in merito al corretto funzionamento dell'istituto, che l'impresa che ha prestato i propri requisiti ai fini della qualificazione del concorrente esegua poi effettivamente le relative prestazioni.

LE NORME IMMUTATE (CON QUALCHE AGGIUSTAMENTO)

L'articolo 89 del Decreto di riforma lascia sostanzialmente inalterati una serie di profili rispetto alla disciplina attualmente dettata dall'articolo 49 del D.lgs. 163.

Restano immutati i caratteri del rapporto tra impresa principale, impresa ausiliaria e stazione appaltante. Infatti, il comma 8 ribadisce che il contratto di appalto è eseguito dall'impresa principale, cui viene rilasciato il certificato di esecuzione, mentre l'impresa ausiliaria può assumere il ruolo di subappaltatore nei limiti dei requisiti prestati. Nel contempo, il comma 5 conferma la responsabilità solidale dell'impresa principale e dell'impresa ausiliaria nei confronti della stazione appaltante in relazione alle prestazioni oggetto del contratto (il riferimento si deve intendere al contratto di avvalimento).

Sotto altro profilo il comma 6 ammette, conformemente alla previsione attualmente contenuta nell'articolo 49 (comma 6) del D.lgs. 163, il così detto avvalimento plurimo, cioè la possibilità di avvalersi di più imprese ausiliarie. Rispetto alla disciplina vigente è stata peraltro opportunamente eliminata la precisazione, di difficile interpretazione e fonte di molti dubbi e problemi applicativi, secondo cui è da ritenersi vietato l'utilizzo frazionato dei singoli requisiti che hanno consentito il rilascio dell'attestazione SOA nella specifica categoria di riferimento.

Sempre al comma 6 viene ribadito il divieto del così detto avvalimento a cascata, cioè l'impossibilità che l'impresa ausiliaria possa a sua volta, ai fini della qualificazione, avvalersi dei requisiti di un altro soggetto.

Infine, un'ulteriore conferma viene operata dal comma 7 in merito al principio secondo cui l'impresa ausiliaria può prestare i propri requisiti a un solo concorrente nell'ambito della

specifica gara. L'unica diversità è che tale principio assume un valore assoluto, essendo stata eliminata la previsione attualmente contenuta nel comma 9 dell'articolo 49 del D.lgs. 163 che ammette che una medesima impresa possa assumere il ruolo di ausiliaria nei confronti di una pluralità di concorrenti nell'ipotesi in cui l'appalto richieda il possesso di particolari attrezzature tecniche possedute da un numero ristretto di operatori presenti sul mercato.

Lo stesso comma 7 ribadisce inoltre il divieto per l'impresa ausiliaria che presta i propri requisiti a un concorrente di partecipare in via autonoma alla medesima gara.

P.I. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved

Quotidiano del Sole 24 Ore

Edilizia e Territorio

Stampa

Chiudi

21 Mar 2016

Consumo di suolo: ennesimo rinvio per il Ddl che va in conferenza unificata. Critici gli ambientalisti

Giuseppe Latour

Durissimo ed ennesimo stop per il Ddl sul consumo di suolo. Che, a questo punto, rischia di naufragare per sempre. Il contestato provvedimento, che mira a contingentare la realizzazione di nuovi edifici e a promuovere la rigenerazione urbana, era calendarizzato per andare in Aula nella giornata di oggi. La prevista approvazione in prima lettura alla Camera, però, non ci sarà. Le commissioni parlamentari, con i loro pareri, nell'ultimo mese hanno avanzato dubbi che i relatori hanno provato a superare con una serie di emendamenti. Quel tentativo è stato giudicato insufficiente. Così, Montecitorio ha deciso di mandare il Ddl davanti alla Conferenza unificata: in quella sede si cercherà un accordo sul problema delle nuove competenze di Regioni ed enti locali.

A mettere su una china scivolosa il disegno di legge sono state le commissioni parlamentari, che hanno di fatto affossato il testo con una serie di pareri al vetriolo. La commissione Beni culturali ha rilevato l'eccessivo carico per gli enti locali. La commissione Industria ha chiesto «limitate possibilità di consumo di suolo finalizzate esclusivamente all'ampliamento di imprese produttive già presenti sul territorio, non comprese in piani attuativi già adottati». La commissione Affari costituzionali ha sollecitato, in fase di attuazione delle diverse procedure della legge, «un maggior grado di coinvolgimento delle Regioni». La commissione per le questioni regionali ha chiesto di valutare con più attenzione «l'impatto della disciplina transitoria sull'attività pianificatoria degli enti territoriali». Insomma, volendo sintetizzare, dalle indicazioni delle commissioni sono emersi dubbi sul carico organizzativo eccessivo per i Comuni e sul coordinamento tra le regole del disegno di legge e quelle che disciplinano i rapporti tra i diversi livelli di Governo in materia di pianificazione.

I due relatori, Massimo Fiorio e Chiara Braga hanno provato a metterci una pezza due settimane fa, presentando una ventina di emendamenti in commissione. Gli aggiustamenti proposti puntavano soprattutto a potenziare il ruolo delle Regioni, dando anche un ruolo più pervasivo ai pareri della Conferenza unificata in diverse procedure. Veniva, poi, esplicitato che le nuove regole non si applicano ai centri storici, salvo espressa autorizzazione della sovrintendenza. Veniva prevista la possibilità di introdurre una fiscalità di vantaggio per le operazioni di rigenerazione urbana. Infine, la delega al Governo per definire un provvedimento organico in materia di rigenerazione avrebbe dovuto essere attuata senza ulteriori oneri per il bilancio dello Stato.

Quel blitz, però, è fallito. Il disegno di legge era calendarizzato in Aula per oggi, lunedì 21 marzo e, obiettivamente, non c'era tempo per chiudere un testo in tempi così stretti. Così, le commissioni Ambiente e Agricoltura hanno preso atto del fallimento. Spiega Luca Sani,

presidente della tredicesima commissione: «Gli uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle commissioni riunite VIII e XIII, nella riunione svoltasi nella giornata odierna, hanno convenuto all'unanimità di sottoporre all'attenzione della presidenza della Camera l'esigenza di rinviare l'inizio dell'esame del provvedimento in assemblea al fine di disporre del tempo necessario per valutare gli esiti di un preannunciato prossimo incontro degli enti locali con il Governo in sede di Conferenza unificata sul provvedimento in questione, attesa l'incidenza della normativa ivi recata sugli ambiti di competenza delle realtà territoriali».

Prima di proseguire l'esame parlamentare, allora, sarà necessario il via libera di Regioni e Comuni. Il motivo è che molte delle procedure inserite nel Ddl portano un appesantimento degli adempimenti a loro carico. Questo stop, però, potrebbe essere addirittura quello definitivo per il provvedimento. Anche Legambiente, negli ultimi giorni, ha criticato il disegno di legge, perché non concordato tra i diversi stakeholder e perché troppo morbido sul fronte della rigenerazione urbana.

P.I. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved

EDILIZIA
Vincoli idrogeologici: no al silenzio-assenso

I lavori edilizi su immobili in aree con vincolo idrogeologico non possono beneficiare del silenzio assenso, né di altre procedure semplificate.

A chiarire i limiti delle autorizzazioni nelle zone a rischio di frane e alluvioni (l'88% del nostro territorio) è il collegato ambientale, in vigore dal 2 febbraio. La legge richiede il nulla osta dell'Autorità preposta al vincolo prima di avviare i lavori.

► pagina 25

Collegato ambientale. Dal 2 febbraio eliminato ogni automatismo: necessario acquisire il parere preventivo dell'Autorità di tutela prima di avviare gli interventi

Vincoli idrogeologici, stop al silenzio-assenso

Più complesse le autorizzazioni per lavori nei territori a rischio frane e alluvioni (l'88% dei Comuni)

PAGINA A CURA DI
Federico Vanetti

Il Collegato ambientale (legge n. 221 del 28 dicembre 2015) introduce nuove procedure, più complesse, per mitigare il rischio idrogeologico, aspetto che interessa gran parte del territorio nazionale. In edilizia questo ha un impatto immediato perché nelle numerose zone soggette a questo vincolo le semplificazioni introdotte di recente sono applicabili in misura limitata.

Secondo un recente studio di Ispra (Dissesto idrogeologico in Italia - dicembre 2015), oltre l'88% dei Comuni è a rischio idrogeologico e questa problematica interessa quasi sette milioni di persone. A fronte di ripetuti tragici eventi accaduti negli ultimi decenni (frane e alluvioni), il legislatore è intervenuto a più riprese, rendendo obbligatoria per i Comuni la redazione dei Piani di assetto idrogeologico (legge n. 183/89), prevedendo l'obbligo per i Comuni ad alto rischio di predisporre un piano emergenziale (legge n. 267/98), fino al più recente Dlgs n. 49/2010, che ha dato attuazione alla direttiva 2007/60/Ce per la prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico a

livello europeo.

Grazie, poi, all'assoggettamento di piani e programmi alle procedure di Vas (valutazione ambientale strategica), il rischio idrogeologico ha assunto sempre più rilevanza a livello di pianificazione urbanistica.

La necessità di tutelare il territorio, però, si scontra con l'altra faccia della medaglia, ovvero la necessità di semplificare le procedure amministrative, incluse quelle in materia edilizia.

Ci si riferisce in particolare alle modifiche introdotte dalla legge n. 134/2012 rispetto allo sportello unico per l'edilizia, che, attraverso la conferenza di servizi, è competente ad acquisire tutti gli atti preliminari di assenso necessari a completare l'istruttoria, inclusi quelli delle autorità preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio del patrimonio storico-artistico e, oggi, anche dell'assetto idrogeologico.

Ancor più rilevante la semplificazione introdotta dal Dl n. 69/2013 che ha esteso il silenzio assenso alle domande di permesso di costruire che non vengono concluse con provvedimento espresso motivato entro 30 giorni dal completamento della relativa istruttoria.

Per non parlare poi dell'intro-

duzione della Scia (segnalazione certificata di inizio attività) e Cia (comunicazione inizio lavori) anche in edilizia.

A seguito delle modifiche introdotte dal Collegato ambientale, tuttavia, le semplificazioni edilizie - così come quelle più generali introdotte al procedimento amministrativo (legge n. 241/90) - incontrano un ulteriore limite applicativo oltre a quelli già preesistenti relativi ad aspetti essenziali e primari, tra cui la tutela dell'ambiente, del paesaggio, nonché la salute e sicurezza delle persone.

Dal 2 febbraio scorso - data di entrata in vigore del Collegato ambientale, a tali aspetti essenziali si aggiunge anche il rischio idrogeologico, con conseguente maggior attenzione agli interventi su immobili interessati da vincolo idrogeologico (di fatto gran parte del patrimonio edilizio esistente).

L'attività edilizia libera (ossia senza titolo edilizio), ad esempio, deve comunque considerare e rispettare anche le previsioni normative e regolamentari comunali poste a tutela del rischio idrogeologico.

Gli interventi sottoposti a Dia, Scia o Cia (secondo le specifiche discipline regionali) devono ottenere preventivamente atti o pareri relativi all'assetto idrogeologi-

co laddove previsto dalla normativa applicabile. Ed è escluso il ricorso alle autocertificazioni o a attestazioni e asseverazioni da parte di tecnici abilitati.

Il permesso di costruire non si forma per silenzio assenso nel caso in cui, rispetto all'intervento in progettazione sussista un vincolo idrogeologico e non sia ottenuto il relativo parere favorevole (momento da cui iniziano a decorrere i 30 giorni per il silenzio assenso). Anzi, qualora venga rilasciato un parere negativo, la mancata formale conclusione del procedimento principale, comporta il rigetto della domanda di permesso di costruire.

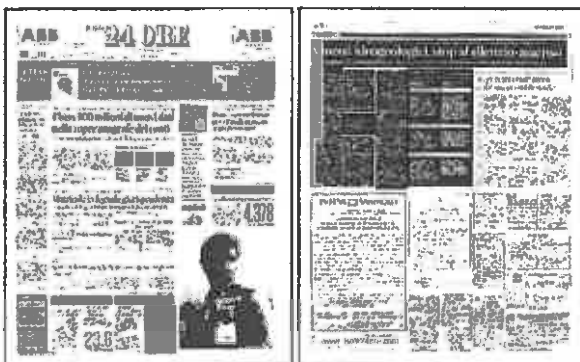
L'equilibrio tra tutela del territorio e semplificazione edilizia, dunque, si fa sempre più precario, considerato che il rischio idrogeologico interessa una parte rilevante del nostro patrimonio immobiliare.

Da un lato, non possono essere sicuramente trascurati aspetti sempre più importanti per la tutela della collettività, dall'altro, le amministrazioni dovranno strutturarsi e operare in modo da non ostacolare o ritardare lo sviluppo sostenibile evadendo le richieste dei privati nei tempi di legge.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

L'ITER

Per Dia, Cia e Scia non scatta il via libera con le semplici autocertificazioni o con le asseverazioni firmate dai tecnici abilitati



Procedure a confronto

Le autorizzazioni ai lavori necessarie con e senza vincolo idrogeologico

IMMOBILE SENZA VINCOLO IDROGEOLOGICO

IMMOBILE CON VINCOLO IDROGEOLOGICO

ATTIVITÀ EDILIZIA LIBERA

Non necessita di titolo abilitativo, ma deve rispettare la normativa urbanistica comunale, la normativa antisismica, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitaria, di efficienza energetica, e le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio (Dlgs 42/2004)

Deve rispettare la normativa urbanistica comunale, la normativa antisismica, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitaria, di efficienza energetica, e le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio (Dlgs 42/2004). In più deve rispettare la disciplina sul rischio idrogeologico (ad esempio: piano di assetto idrogeologico)

PERMESSO DI COSTRUIRE

L'istruttoria è completata entro sessanta giorni (con acquisizione pareri tramite sportello unico e conferenza di servizi). La conclusione del procedimento avviene entro i successivi trenta giorni, decorsi i quali si ha silenzio assenso

I trenta giorni per la conclusione del procedimento decorrono dal rilascio dell'atto di assenso per gli aspetti idrogeologici. Altrimenti, decorsi trenta giorni, la domanda di permesso di costruire si intende respinta

DIA, SCIA E CIA

In caso di attività edilizia regolata da Dia (denuncia di inizio attività) Scia (segnalazione certificata di inizio attività) e Cia (comunicazione inizio lavori) La conformità dell'intervento è dichiarata e asseverata nel titolo edilizio e i pareri possono essere sostituiti da autocertificazione, attestazioni e asseverazioni

Deve essere acquisito preventivamente il parere favorevole dell'Autorità preposta alla tutela dell'assetto idrogeologico (così come per aspetti di tutela storico-artistica, paesaggistico-ambientale)

Siti di interesse nazionale. Le decisioni passano da Palazzo Chigi al ministero

Ai privati l'iniziativa sul danno ambientale

■ Oltre all'intervento sulle procedure edilizie, il Collegato ambientale (legge n. 241/2015) riscrive le procedure e i criteri per la definizione transattiva del danno ambientale rispetto ai siti di interesse nazionale.

L'articolo 31, infatti, abroga la precedente disciplina (articolo 2 del D.l. n. 208/2008) - salvi i procedimenti per i quali si è già stato comunicato lo schema di contratto - e introduce un nuovo articolo (306 bis) al Codice dell'ambiente (D.lgs. n. 152/2006).

La nuova procedura - ad una prima lettura - parrebbe più semplice e snella di quella vigente, in quanto non è più prevista l'approvazione dello schema di transazione da parte della Presidenza del consiglio, bensì è il ministero dell'Ambiente a gestire la transazione, ottenendo il preventivo parere di Regione, Comuni e Ispra mediante conferenza di servizi, nonché il successivo parere di avvocatura dello Stato e Corte dei conti.

L'iniziativa, però, è sempre in mano al privato che avvia la procedura presentando una propria proposta che:

- individui gli interventi di riparazione primaria, complementare e compensativa;
- in caso di riparazione compensativa, tenga conto dei tempi della riparazione primaria o della riparazione complementare;
- se non è possibile risarcire risorsa con risorsa e servizio con

servizio, contenga una liquidazione del danno per equivalente economico;

■ preveda un piano di monitoraggio in caso di inquinamento residuo;

■ tenga conto degli interventi di bonifica già approvati e realizzati;

■ in caso di concorso di più soggetti, sia formulata anche da alcuni soltanto di essi con riferimento all'intera obbligazione, salvo il regresso nei confronti degli altri;

■ contenga idonee garanzie finanziarie.

Alcuni dei criteri transattivi destano qualche perplessità. In particolare, rimane la possibilità di quantificare il danno residuo per equivalente economico, possibilità che è stata messa in discussione in passato anche a livello europeo e che aveva portato problemi applicativi, tanto che questa possibilità, residuale, era stata limitata ai costi del mancato ripristino in forma specifica (legge n. 97/2013).

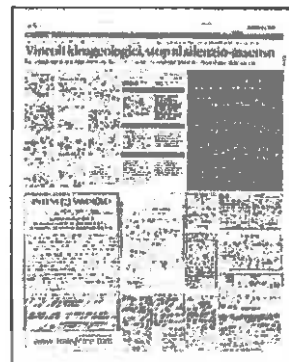
Ulteriori dubbi desta altresì la necessità di prevedere una proposta che consideri il danno ambientale cagionato anche da altri soggetti, con sostanziale ribaltamento del diritto di rivalsa dal ministero agli stessi privati proponenti la transazione.

La procedura, peraltro, deve sempre presupporre la pendenza di un giudizio e trova applicazione solo rispetto ai siti di interesse nazionale.

Cosa succede per gli altri siti non di interesse nazionale? Può il ministero definire transazioni anche rispetto a questi siti? E come? La risposta non è scontata. La recente novella, tuttavia, offre uno spunto di riflessione in più. Il nuovo articolo 306 bis (Determinazione delle misure per il risarcimento del danno ambientale e il ripristino ambientale dei siti di interesse nazionale) è stato inserito subito dopo l'articolo 306 (Determinazione delle misure per il ripristino ambientale), il quale prevede la possibilità per il ministero di valutare l'opportunità di un accordo con l'operatore interessato attraverso accordi sostitutivi di provvedimento (articolo 11 della legge n. 241/1990).

La consequenzialità logica delle due norme e l'assonanza dei relativi titoli potrebbe portare a ritenere che anche per i siti non di interesse nazionale sia possibile definire accordi transattivi con il ministero attraverso accordi sostitutivi di provvedimento e, quindi, attraverso una procedura più elastica, salvo voler applicare analogicamente i principi stabiliti dall'articolo 306 bis. In tal caso, però, il rischio è che tali transazioni difficilmente possano andare a buon fine, soprattutto rispetto ad operatori e situazioni minori.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Il test di convenienza tra i due strumenti in una guida di Mef, Assilea e Notariato

Prima casa, leasing batte mutui

Ristretta la platea di chi accede all'agevolazione fiscale

Pagina a cura

di GIANFRANCO DI RAGO

Al vis il c.d. leasing prima casa, incentivato economicamente e fiscalmente da una serie di misure introdotte dalla legge di Stabilità 2016 con decorrenza dallo scorso 1° gennaio e che, a conti fatti, appare più conveniente del mutuo. Per illustrare queste novità e chiare i dubbi più frequenti è stata realizzata una guida in collaborazione tra Assilea (Associazione italiana leasing) e Consiglio nazionale del notariato, con il contributo del Ministero dell'economia e delle finanze e con l'adesione di 11 tra le principali associazioni dei consumatori. La guida viene distribuita gratuitamente dai partner dell'iniziativa ed è inoltre scaricabile gratuitamente dai rispettivi siti web.

Il leasing immobiliare in generale. Si tratta di un'operazione di finanziamento che consente a un soggetto di ottenere l'utilizzo di un immobile e di acquistarlo, al termine della durata prevista dal contratto, la proprietà, grazie alla somma di denaro messa a sua disposizione da un soggetto abilitato al credito, a fronte del pagamento di canoni periodici e del prezzo finale di riscatto. Mentre con il mutuo viene messa a disposizione del richiedente una somma di denaro per l'acquisto dell'immobile, con il leasing quest'ultimo può essere direttamente utilizzato e, un domani, riscattato, con il conseguente acquisto della proprietà. Ancora, mentre con la locazione l'immobile utilizzato rimane pur sempre di proprietà del locatore, nel leasing è invece prevista fin dall'inizio la predetta fa-

coltà di riscatto a un prezzo prestabilito.

Il leasing per l'acquisto della prima casa. La legge di Stabilità 2016 ha quindi introdotto una serie di facilitazioni economiche e fiscali per il leasing immobiliare finalizzato all'acquisto della prima casa. La platea dei soggetti che possono fruire di questo strumento è però ristretta a quanti dichiarino un reddito complessivo non superiore a 55 mila euro. Questi ultimi, relativamente ai contratti stipulati a decorrere dallo scorso 1° gennaio e fino al 31 dicembre 2020, potranno quindi portare in detrazione dalla dichiarazione dei redditi i costi del leasing in misura più vantaggiosa rispetto alle agevolazioni concesse per i mutui ipotecari.

In particolare, per i giovani sotto i 35 anni, è prevista la detraibilità pari al 19% per i canoni (fino a un importo massimo di otto mila euro annui) e pari al 19% per il prezzo del riscatto (fino a un importo massimo di 20 mila euro). Per i soggetti con età uguale o superiore a 35 anni, invece, è possibile la detraibilità pari al 19% per i canoni (fino a un importo massimo di quattro mila euro annui) e pari al 19% del prezzo del riscatto (fino a un importo massimo di 10 mila euro). Per entrambe le categorie di soggetti l'imposta di registro sull'acquisto dell'abitazione prima casa è comunque ridotta all'1,5% e questo rende più conveniente per i privati il ricorso al leasing rispetto al mutuo ipotecario. Nel caso di un leasing cointestato a soggetti in possesso dei requisiti di cui sopra (ciascuno con un reddito complessivo non superiore a 55 mila euro e un'età inferiore a 35 anni), le agevolazioni in questione spettano

a ciascuno di essi in misura proporzionalmente corrispondente alla percentuale di intestazione del contratto.

Le agevolazioni fiscali prescindono dalle caratteristiche oggettive dell'immobile. Le detrazioni spettano infatti per qualsiasi abitazione, anche se appartenente alle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 (queste ultime restano però escluse dalle agevolazioni prima casa per quanto riguarda l'imposta di registro). Volta per volta potrà quindi trattarsi di un edificio a uso abitativo già realizzato e dichiarato agibile, oppure di un fabbricato da costruire su uno specifico terreno o in corso di costruzione, oppure ancora di un'unità immobiliare da ristrutturare. Qualora la società di leasing acquisti l'abitazione dal costruttore, si applicherà l'aliquota Iva ridotta del 4%. L'Iva, così come le imposte d'atto e le spese notarili e peritali sull'immobile, può anche essere finanziata dalla società di leasing.

Le tutele per il privato

consumatore. La normativa sul c.d. leasing prima casa prevede, con una disposizione davvero unica nel suo genere, che l'utilizzatore dell'immobile possa richiedere la sospensione del contratto in caso di perdita del lavoro, sia nel caso di rapporto subordinato sia nel caso di rapporti di agenzia, rappresentanza commerciale e di collaborazione (purché rientranti fra le ipotesi previste dall'art. 409, comma 3, c.p.c.). La sospensione del contratto non è però prevista nei casi di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, di recesso datoriale per giusta causa, di recesso del lavoratore non per giusta causa, di risoluzione per limiti di età con diritto a pensione di vecchiaia o di anzianità, di licenziamento per giusta

causa o giustificato motivo soggettivo, di dimissioni del lavoratore non per giusta causa. La sospensione, in ogni caso, non determina l'applicazione di alcuna commissione o spese d'istruttoria e deve avvenire senza richiesta di garanzie aggiuntive da parte della società di leasing.

Nel caso in cui il cliente ai rendimenti inadempiente al pagamento dei canoni dovuti, alla società di leasing è consentito, per il rilascio dell'immobile, di agire con il procedimento per convalida di sfratto. La legge di Stabilità 2016 ha quindi previsto che nella successiva attività di vendita e ricollocazione del bene la società di leasing debba attenersi a criteri di trasparenza e pubblicità nei confronti dell'utilizzatore inadempiente, adottando procedure che garantiscano il miglior risultato possibile nell'interesse anche dell'utilizzatore inadempiente. In ogni caso, una volta venduto e/o ricollocato il bene, la società di leasing deve restituire all'utilizzatore inadempiente quanto ricavato dalla vendita e/o ricollocazione, al netto dei canoni scaduti e non pagati fino alla data della risoluzione del contratto, dei canoni successivi alla risoluzione attualizzati, delle spese condominiali eventualmente sostenute (così come anche per le eventuali spese assicurative, tecnico/legali ecc.), nonché del prezzo pattuito per l'esercizio del riscatto finale.

Circa le spese di manutenzione del bene occorre però evidenziare come si ritenga che, diversamente da quanto accade nel rapporto di locazione, sia quelle ordinarie sia quelle straordinarie debbano essere poste a carico dell'utilizzatore, così come le spese condominiali, anche in questo caso senza distinzione tra interventi ordinari e straordinari.

© Riproduzione riservata

ACCERTAMENTO

Rettifiche catastali sempre da motivare

Gli accertamenti catastali sono a rischio di nullità se non vengono adeguatamente motivati: è questo il principio ormai co-

stante che emerge dalla giurisprudenza di legittimità e di merito, chiamata spesso, negli ultimi tempi, ad affrontare cause legate alle rettifiche operate dalla ex agenzia del Territorio. In più occasioni è stata ribadita dai giudici la necessità di esposizioni non schematiche.

► pagina 21

Accertamento. Stretta della giurisprudenza di legittimità e di merito: bocciate le esposizioni schematiche

Catasto, rettifiche motivate

Nulli gli atti che non indicano gli immobili comparabili o i lavori eseguiti

Antonio Iorio

Accertamenti catastali a rischio di nullità se non adeguatamente motivati: è il principio ormai costante che emerge dalla giurisprudenza di legittimità e di merito, chiamata spesso, negli ultimi tempi, ad affrontare cause legate alle rettifiche operate dalla ex agenzia del Territorio.

Il classamento di un immobile è necessario per l'attribuzione della rendita catastale, che di fatto, esprime il valore di ogni unità. A questo fine, occorre considerare sia le singole caratteristiche dell'immobile (come ad esempio la dimensione, l'epoca di costruzione, la struttura e la dotazione impiantistica, la qualità e lo stato edilizio, la presenza di pertinenze comuni o esclusive, il livello di piano), sia il contesto in cui è ubicato (riscontrando il grado di urbanizzazione dell'area circostante, la presenza di infrastrutture o la vicinanza alle principali vie di comunicazione). In sintesi dunque, ogni unità immobiliare è qualificata con una determinata

categoria e, in relazione alla "qualità" dell'immobile, con una specifica classe.

Per ogni Comune è stabilita una tariffa per ogni classe che, moltiplicata per la dimensione del fabbricato (vano, metro quadrato o metro cubo) dà la rendita catastale. Gli uffici, per "aggiornare" questo valore possono rettificare la rendita sia di un singolo immobile, sia di tutte le unità presenti in un determinato quartiere o zona. Le cause che rendono necessario un riclassamento sono riconducibili a due categorie:

- la variazione subita dalla microzona comunale in cui è ubicato l'immobile, come ad esempio il miglioramento della viabilità, la realizzazione di scuole, ospedali;
- l'esecuzione di opere a cura del possessore, volte alla ristrutturazione del fabbricato.

Per la Cassazione (sentenza 6593/2015), a prescindere dall'impulso che ha dato avvio alla procedura di classamento, questa attività è (e resta) una procedura «individuale», che va effettuata considerando i fattori posizionali ed edilizi pertinenti a ciascuna

unità immobiliare. Si tratta così di un unico criterio che consente di identificare il «parametro globale di apprezzamento» del fabbricato stesso.

Gli atti di accertamento catastali, sebbene possano dipendere da vari fattori, spesso riportano una motivazione sintetica e schematica che difficilmente risponde ai requisiti minimi per la validità dell'atto.

La Suprema corte ha da tempo dichiarato la nullità degli atti privi di motivazione poiché questa ha carattere sostanziale e non solo formale: non si tratta infatti di un elemento utile solo a provocare la difesa del contribuente, ma circo-scrive l'eventuale successivo giudizio (sentenza 20251/2015). La Ctr di Milano, sezione staccata di Brescia (sentenza 1043/67/2016), in virtù di questo principio, ha affermato che la motivazione "Integrata" nella costituzione dell'ufficio, quindi dopo l'emissione dell'avviso di accertamento, non consente al contribuente di difendersi e pertanto l'atto è nullo (in questo senso anche Ctp Milano, sentenza 1419/12/2016).

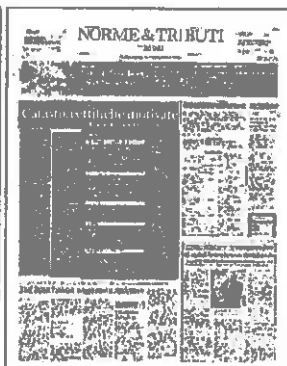
Per la Ctr di Roma (sentenza 1075/21/16), non può ritenersi congruamente motivato il provvedimento che faccia riferimento a un generico scostamento del valore dell'immobile ovvero a non precisate opere edilizie eseguite.

Occorre così che il provvedimento, per garantire il diritto di difesa, contenga:

- la menzione dei rapporti tra valore di mercato e catastale nella microzona di riferimento, qualora la modifica sia stata avviata su richiesta del Comune;
- l'indicazione delle trasformazioni edilizie;
- l'indicazione dei fabbricati, del loro classamento e delle caratteristiche analoghe che li rendono simili all'unità oggetto di riclassamento, quando l'atto sia conseguente a un aggiornamento o a un'incongruità rispetto ad altri immobili (sentenza 23247/2014).

Il contribuente quindi, dovrà comprendere i motivi della variazione eseguita dall'ufficio, per riscontrarne la correttezza ed eventualmente decidere di ricorrere al giudice tributario.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



45 miliardi il business degli impianti civili. E' questo il valore raggiunto dall'impiantistica italiana nel 2015. Un dato che ci consente, secondo il Cresme, di posizionarci al terzo posto nella classifica dell'Unione Europea. Dal 2008 il settore ha perso 65.000 occupati. Ma gli investimenti sono ripresi: 22 miliardi quelli del 2015 per l'installazione di impianti elettrici ed elettronici applicati all'edilizia e altri 19 nel settore idrotermosanitario.



CONCORRENZA
Authority, alle imprese
conto da 410 milioni

I contributi richiesti alle imprese per il funzionamento delle otto Autorità indipendenti ammontano a 411

milioni nel 2016. L'importo è identico a quello del 2015, anche se alcune Autorità hanno ritoccato le aliquote del prelievo obbligatorio per alcuni dei soggetti vigilati.

Intanto crescono i ricorsi contro questi tributi: nel mirino, Antitrust, Comunicazioni e Trasporti.

► pagina 15

Concorrenza. Grazie alla spending review sui costi avviata due anni fa si registrano solo lievi ritocchi anche se l'onere complessivo resta identico al 2015

Authority, alle imprese costano 410 milioni

Sempre più frequenti i ricorsi contro i contributi richiesti agli operatori dei mercati vigilati

Valeria Iva

Le Autorità indipendenti costano al sistema delle imprese vigilate oltre 400 milioni. Nel 2016, nonostante qualche lieve ritocco (soprattutto all'insù), la somma complessiva chiesta ai cosiddetti mercati vigilati ammonta a 411 milioni di euro, secondo i dati ricavati dai bilanci di previsione. Esattamente come l'anno scorso. Un risultato ottenuto grazie anche alla spending review sui costi che tutte le Authorities hanno avviato dal 2014. Ma verso questo contributo cresce comunque il malcontento e si moltiplicano i ricorsi di imprese e associazioni di categoria, alcuni anche vittoriosi.

Dal 2013 quasi tutte le Autorità indipendenti hanno perso i contributi pubblici e sono tenute per legge a finanziarsi con un prelievo (di fatto un tributo) dagli operatori del mercato su cui vigilano. Le norme fissano un tetto massimo nell'ambito del quale ogni anno le Authorities determinano le aliquote e le propongono al Mef o a Palazzo Chigi. Fanno eccezione solo la Commissione di vigilanza sugli scioperi e il Garante della privacy i quali, non avendo un vero e proprio "mercato di riferimento", vengono sostenuti grazie a contributi versati dalle "colleghe". In questo modo le Authorities ricevono i fondi necessari a regolamentare e a vigilare sull'effettiva apertura ed efficienza dei propri mercati. E se un'impresa opera su più mercati, deve versare a più Autorità.

Ma uno dei primi nodi è che le stesse leggi hanno previsto me-

canismi di prelievo non uniformi. Così ad esempio l'Antitrust e l'Autorità di regolazione dei trasporti prelevano in ragione del fatturato esposto nell'ultimo bilancio, mentre Consob, Agcom ed Autorità per energia, gas e acqua "tassano" i ricavi conseguiti nell'ultimo esercizio. L'Anticorruzione, invece, si finanzia con un meccanismo "a consumo": il prelievo scatta quando si partecipa a una gara di appalto (e a pagare è anche la pubblica amministrazione). E ancora: l'IVASS ha un meccanismo progressivo che si basa sulla raccolta premi di banche e assicurazioni. Sempre l'Antitrust, poi, deve fermarsi a una soglia massima di 300 mila euro di contribuzione. Mentre i Trasporti hanno una soglia minima: 6 mila euro di contributo, sotto la quale sono tutti esenti. Il meccanismo più complesso è quello della Consob che ha oltre 20 categorie di soggetti e società vigilate e dunque ha dovuto differenziare molto, puntando sia su quote fisse sia su aliquote variabili anche in proporzione alle attività ispettive previste di anno in anno. Così ad esempio nel 2016 i contributi richiesti alle banche subiranno aumenti intorno al 19%, mentre quelli da Sgr e assicurazioni del 4 per cento. Lievi ritocchi anche per l'Autorità delle comunicazioni che da quest'anno ha deciso di passare dall'1,15 per mille all'1,4 dei ricavi per gli operatori delle Tlc. Sempre l'Agcom è al momento in esercizio provvisorio di bilancio, perché non ha ancora certezze sull'entità dei contributi richiesti

al settore postale. Questi sono di competenza del Mise e il decreto che li stabilisce è atteso a breve in «Gazzetta».

Il contenzioso

Proprio sul fronte del servizio postale si è sviluppato un contenzioso con Agcom. A contestare il prelievo sono alcune aziende di logistica e spedizione aderenti a Confetra, che rifiutano l'assoggettamento a prelievo per la logistica dei pacchi sotto i 30 kg. Dopo una prima vittoria al Tar per gli anni 2013-2014, ora pende un'altra causa alla Corte di giustizia europea sulla questione più generale della natura giuridica di queste imprese.

Nei prossimi giorni, invece, dovrebbe essere resa nota la prima sentenza della commissione tributaria provinciale di Roma sul contributo all'Antitrust. A fare ricorso sono state le aziende del settore piastrelle: 22 in particolare le cause-pilota avviate con l'assistenza di Confindustria ceramica. Nel mirino c'è la natura stessa del prelievo tributario, sia perché gravante solo su una parte del mercato vigilato (le società con oltre 50 milioni di fatturato), sia perché con il tetto massimo di 300 mila euro si perderebbe anche la proporzionalità. I giudici tributari devono decidere se rinviare o no la questione alla Consulta. Dall'Antitrust fanno comunque notare che i ricorsi presentati finora non hanno avuto successo.

È invece già davanti alla Corte costituzionale il contributo che l'Autorità trasporti ha chiesto al

settore dell'autotrasporto. Il Tar Piemonte ha infatti accolto lo stop ai pagamenti chiesto da due associazioni, Anita e Confetra, per il 2014 e il 2015, e ha rinviato alla Consulta. «Noi siamo degli utenti delle infrastrutture di trasporto - sostiene il presidente di Anita, Thomas Baumgartner - non siamo né operatori, né gestori e quindi non dobbiamo rientrare tra i soggetti vigilati».

I pagamenti

Quelli delle aziende di autotrasporto sono per ora gli unici versamenti sospesi. E non per quest'anno. Le imprese della ceramica hanno prima versato e poi chiesto il rimborso all'Antitrust, impugnando il no al rimborso. Confindustria Ceramica, quindi, al momento prosegue a monitorare il contenzioso e spera in una rapida conclusione. Anche perché, appunto, nel frattempo le aziende continuano a pagare quello che secondo loro potrebbe rivelarsi un tributo non dovuto. Anche agli autotrasportatori potrebbero arrivare le richieste per il 2016. Ma Baumgartner insiste: «Consiglieremo di non pagare e siamo pronti a nuovi ricorsi». Secondo Anita «i contributi arrivano anche a 100 mila euro, nonostante il dimezzamento delle aliquote». Conti ancora più pesanti per via dell'incrocio dei prelievi li ha fatti Confetra. Secondo l'associazione tra Camera di commercio, Agcom, Trasporti e Antitrust le prime 30 imprese della logistica dovrebbero versare oltre 10 milioni ogni anno.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

I VERSAMENTI

Prelievo sospeso solo per gli autotrasportatori in attesa di una decisione
i 22 ricorsi supportati da Confindustria Ceramica

Il funzionamento

Il meccanismo di finanziamento delle Autorità indipendenti a carico delle imprese e dei professionisti (importi in milioni di euro)

A.N.AC.

ANAC

Per l'Autorità anticorruzione il finanziamento arriva dalle gare d'appalto di importo superiore ai 40mila euro e viene stabilito di anno in anno.

Pagano sia le P.a., sia i concorrenti in base al valore della gara stessa. Le società organismo di attestazione versano il 2% dei ricavi. Importi invariati nel 2016 rispetto al 2015



AGCM

ANTITRUST

La legge riconosce all'Autorità garante della concorrenza e del mercato un contributo da parte delle società di capitale con ricavi oltre 150 milioni pari allo 0,08 per mille del fatturato.

Per il 2015 e il 2016 l'Agcm ha ridotto l'aliquota allo 0,06 per mille del fatturato sempre con una soglia massima di legge pari a 300mila euro



AGCOM

COMUNICAZIONI

Il contributo è differenziato per settori (con esenzione per chi ha ricavi inferiori a 500 mila euro); gli operatori delle telecomunicazioni nel 2016 devono versare l'1,4 per mille dei ricavi (nel 2015 era 1,15); gli operatori dei servizi media (radio, tv ed editoria) versano il 2 per mille dei ricavi. Il settore postale versa, al massimo, l'1 per mille, ma le aliquote sono fissate dal Mise



(*) Escluso settore postale

COVIP

COVIP

Dai contributi versati ai fondi pensione dai datori di lavoro e dai lavoratori, Covip preleva lo 0,5 per mille dei flussi annuali. È prevista anche una quota determinata dal Ministero del Lavoro del contributo di solidarietà che i datori di lavoro versano agli enti di previdenza obbligatoria a valere sulle risorse per la previdenza complementare



CONSOB

CONSOB

Sono più di 20 le categorie vigilate da Consob. Ognuna versa una propria tariffa per lo più composta da quota fissa + variabile. Nel 2016 si registra una rimodulazione: +19% per le banche e gli intermediari finanziari e +4% per imprese di assicurazione ed Sgr. Immutate le quote di promotori (93 euro) e agenti di cambio (80 euro). Resta invariato il saldo complessivo



(**) Preconsuntivo

Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico

ENERGIA, GAS E ACQUA

La legge impone un contributo ai soggetti regolati che può arrivare a un massimo dell'uno per mille dei ricavi risultanti dal bilancio dell'anno precedente. Dal 2014, l'Autorità ha fissato l'aliquota per i settori elettrico e gas allo 0,28 per mille dei ricavi. L'aliquota per il settore idrico è sempre stata pari allo 0,25 per mille. Nel 2016 si va verso la riconferma di questi importi



ISTITUTO PER LA VIGILANZA SULLE ASSICURAZIONI

IVASS

Sono soggette al contributo persone fisiche e giuridiche e società iscritte al registro unico degli intermediari assicurativi. Per il 2015 il Mef ha confermato gli importi 2014 che sono così suddivisi: 51 euro per agenti e broker; 20 per i produttori; 277 per le persone giuridiche. Per le società si va dai 2.400 euro ai 10mila euro, in proporzione alla raccolta premi



Autorità di Regolazione dei Trasporti

TRASPORTI

La legge prevede un contributo per gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati pari a un massimo dell'uno per mille del fatturato in base all'ultimo bilancio approvata, con esenzione se il contributo è inferiore a sei mila euro. Per il 2015 l'Autorità ha proposto un'aliquota dello 0,4 per mille che scende allo 0,2 per mille per autotrasporto e logistica. Invariati i contributi 2016



Nota: in assenza dei bilanci gli importi sono tratti dalle delibere contributive

Fonte: Elaborazione Sole 24 Ore su dati dei bilanci di previsione 2015 e 2016

Infrastrutture. Salini Impregilo nel consorzio di un'opera da 2,3 miliardi di dollari Il Qatar inaugura la metro dei Mondiali 2022

Simone Filippetti

DOHA. Dal nostro inviato

■ La Coppa del Mondo in Qatar del 2022 è già iniziata. Con 6 anni di anticipo. Periferia Nord di Doha, accanto alla trafficatissima Losail Expressway, brulica l'enorme cantiere della Red Line North: sullo sfondo, dall'orizzonte di sabbia, si stagliano le sagome degli hotel extra-lusso Kempinski e St. Regis, grattacieli simbolo del boom economico del paese. Si inaugura la prima metropolitana di Doha, 2,3 miliardi di dollari di sfida ingegneristica sotterranea: la Red Line North, 13 chilometri di tunnel separati nei due sensi di marcia che attraversano la capitale da sud, sobborgo di Mushaireb, a nord, Katara Village. Il tunnel viene consegnato oggi alla presenza di Abdullah Al Thani (fratello dell'emiro padre Hamad), il primo ministro del paese con più ric-

chezza (93 mila dollari di reddito pro-capite, il più alto al mondo) che storia (fino al 1930 contava appena 30 mila abitanti).

Con esibita prosopopea nazionale, la famiglia regnante Al Thani, un gruppo di origini tribali che governa, in stile dinastico, sulla penisola dai 1800, celebra la prima opera pubblica di Doha dei Mondiali: solo la parte dei tunnel, non ci sono treni in servizio e mancano le stazioni. Ma tanto basta per chiamare giornali e tv da mezzo mondo. Sui cartelli lungo la superstrada svetta la sigla Isg, il nome del consorzio. Ma quello che i cartelli non dicono è che dietro la faraonica opera (costruita in tempo record, appena 57 mesi, in anticipo di 3 mesi sul programma) c'è l'italiana Salini Impregilo, che ha vinto la gara della Qatar Rail.

In una capitale che già nei giorni normali è iper-congestionata e che dovrà ospitare (anche se solo per un mese circa) milioni di tifosi,

il trasporto urbano è diventato un serio problema. Problema a cui l'emiro spera di ovviare con la costruzione di 3 linee di metropolitana. I cantieri stanno procedendo in contemporanea, ma la Red Line North è la linea più lunga, una parte sottoterra (con 7 stazioni) e altrettanta in superficie (che costruiscono ancora gli italiani, la Rizzani De Eccher). Doha è una città sorta dal nulla, in mezzo al deserto: la soluzione più semplice sarebbe stata una monorotaia sopraelevata, come a Dubai. Ma la famiglia Al-Thani ama le cose in grande stile: la metro (almeno nel tratto cittadino) è tutta sottoterra. Il motivo ufficiale è che gli emiri non amano ponti (in effetti, non si vedono svincoli o cavalcavia a Doha). Questo, però, aumenta a dismisura i costi e le difficoltà ingegneristiche (scavare un tunnel nella sabbia a 20 metri di profondità, sotto il livello del mare, e con

temperature proibitive): negli ultimi 3 anni, 4 gigantesche «talpe» hanno silenziosamente scavato, al ritmo di 13 metri al giorno, 800 mila metri cubi di rocce sabbiose. Ora che i tunnel sono pronti, si passerà a costruire le stazioni anch'esse pensate in grande.

I Qatarini impazziscono per il calcio e per lo sport: il paese, in una strategia di diversificazione dal petrolio e pure per darsi un pedigree internazionale, ha puntato su una sua «vocazione» sportiva. Karma, o pura coincidenza del destino, a pochi chilometri a nord del cantiere, oggi Valentino Rossi e Jorge Lorenzo si daranno battaglia sul circuito di Losail: parte da Doha la nuova stagione Moto Gp. Appena due mesi fa, tra le sabbie di Doha erano scontrati i campioni di tennis Novak Djokovic e Roger Federer negli Atp del Qatar. I Mondiali dovranno riproporre il Qatar come il paese sovrano dello sport. La metropolitana è essenziale per puntare allo scettro.

OPERA DI PRODUZIONE RISERVATA

L'OBIETTIVO DEGLI EMIRI

Il Paese con più alto reddito pro-capite al mondo punta sulla propria «vocazione» sportiva, e non solo sul petrolio, per darsi un pedigree internazionale

